



**IGNACIO RODRIGUEZ Y PABLO VOMMARO**  
(COORDINADORES)

# DESIGUALDADES, EXCLUSIÓN Y CRISIS DE SUSTENTABILIDAD EN LOS SISTEMAS PREVISIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Roxana Valdebenito | Militza Meneses | Silvania  
Mejías | Danilo Panes | Gonzalo Aguilar Riva |  
Hugo Bai | Berenice Ramírez López | Isalia  
Nava Bolaños | Gabriel Badillo González |  
Luciana Jaccoud | Sol Minoldo | Enrique  
Peláez | María Victoria Cisneros Campaña

PRÓLOGO DE **JULIO FUENTES**

**DESIGUALDADES, EXCLUSIÓN  
Y CRISIS DE SUSTENTABILIDAD  
EN LOS SISTEMAS PREVISIONALES  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo de CLACSO y la CLATE. Los trabajos reunidos en este libro son el resultado de la beca CLACSO - CLATE "Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe", realizada en el año 2017 con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi).

Los contenidos de este libro fueron evaluados por especialistas externos en un proceso de revisión por pares.

Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe? / Roxana Valdebenito ... [et al.] ; compilado por Pablo Vommaro ; Ignacio Rodríguez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Buenos Aires : CLATE, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-341-5

1. Desigualdad . 2. Crisis Económica. 3. Sistema Previsional. I. Valdebenito, Roxana II. Vommaro, Pablo, comp. III. Rodríguez, Ignacio, comp.

CDD 306.38

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Estado / Políticas Públicas / Democracia / Neoliberalismo /  
Desigualdad / Pobreza / Globalización / Políticas Sociales /  
América Latina / Caribe

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

# **DESIGUALDADES, EXCLUSIÓN Y CRISIS DE SUSTENTABILIDAD EN LOS SISTEMAS PREVISIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Ignacio Rodriguez y Pablo Vommaro**  
(Coordinadores)

**Roxana Valdebenito**  
**Militza Meneses**  
**Silvania Mejías y Danilo Panes**  
**Gonzalo Aguilar Riva**  
**Hugo Bai**  
**Berenice Ramírez López**  
**Isalia Nava Bolaños**  
**Gabriel Badillo González**  
**Luciana Jaccoud**  
**Sol Minoldo**  
**Enrique Peláez**  
**María Victoria Cisneros Campaña**

Prólogo de  
**Julio Fuentes**



Confederación  
Latinoamericana  
y del Caribe  
de Trabajadores  
Estatales



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

## Colección Becas de Investigación

### CLACSO - Secretaría Ejecutiva

**Pablo Gentili** - Secretario Ejecutivo

**Pablo Vommaro** - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

### Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

### Núcleo de diseño y producción web

**Marcelo Giardino** - Coordinador de Arte

**Sebastián Higa** - Coordinador de Programación Informática

**Jimena Zazas** - Asistente de Arte

### Equipo Becas de Investigación

**Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga**



Confederación  
Latinoamericana  
y del Caribe  
de Trabajadores  
Estatales

**Presidente** Julio Fuentes

**Vicepresidente 1°** João Domingos Gomes Dos Santos

**Vicepresidente 2°** Herminio Cahue Calderón

**Vicepresidente 3°** Percy Oyola Paloma

**Secretario General** Martín Pereira

**Secretario General Adjunto** Sergio Arnoud

**Secretario de Estudios, Estadística e Investigación** Horacio Fernández

**Coordinación técnica y compilación** Ignacio Rodríguez

**Tutores** Rosana Cólen Moreno | Daniel Antonio Elías | Horacio Fernández |  
Horacio González

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



**Biblioteca Virtual de CLACSO** [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales** [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.**

### Primera edición

*Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO, julio de 2018).

ISBN 978-987-722-341-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

### CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> <b>Pablo Gentili y Pablo Vommaro</b>	9
<b>Prólogo</b> <b>Julio Fuentes</b>	13
<b>Roxana Valdebenito y Militza Meneses</b> Independientes e informales: historia y caracterización de los excluidos del sistema previsional chileno	19
<b>Silvania Mejías y Danilo Panes</b> Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile	47
<b>Gonzalo Aguilar Riva</b> El Sistema Privado de Pensiones en El Salvador y su efecto sobre la ampliación de las brechas de género en la cobertura y el monto de las pensiones	85

**Hugo Bai**

Análisis crítico del régimen de ahorro individual: hacia un modelo más solidario y sin lucro

| 113

**Berenice Ramírez López, Isalia Nava Bolaños**

**y Gabriel Badillo González**

Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño

| 143

**Luciana Jaccoud**

A previdência social no Brasil: trajetória recente, determinantes e limites da inclusão

| 173

**Sol Minoldo y Enrique Peláez**

Retos de la seguridad social Argentina en el siglo XXI

| 201

**María Victoria Cisneros Campaña**

Sistema de pensiones en el Ecuador

| 233

**Sobre los autores**

| 259

Berenice Ramírez López, Isalia Nava Bolaños  
y Gabriel Badillo González

## **LAS RAÍCES DE LA DESIGUALDAD Y DE LA EXCLUSIÓN PREVISIONAL EN MÉXICO**

### **PROPUESTA PARA SU REDISEÑO**

#### **INTRODUCCIÓN**

México es un país históricamente marcado por la desigualdad socioeconómica, es la economía número 16 de 189 países si se considera el tamaño del Producto Interno Bruto (FMI, 2017). Si se compara su posición en el Índice de Desarrollo Humano, ocupa el lugar 77 de 188 países y si se ajusta por el índice de desigualdad, cae al lugar 142 (PNUD; 2016). Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2016, el índice de Gini fue 0.504, cifra que se ubica por encima del valor promedio en América Latina (0.467) (CEPAL, 2018). Al mismo tiempo, las estadísticas e indicadores que soportan este artículo, dan cuenta de un sistema previsional excluyente y desigual, destaca que 57.2% de la población ocupada se encuentra en condiciones de informalidad, por lo tanto, no está inscrita a la seguridad social y 71.4% de las personas mayores de 65 años y más no cuentan con una pensión de retiro, por jubilación o vejez.

A pesar de que se reformaron los sistemas de pensiones de las dos principales instituciones de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1995 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2007, no se logró una mayor cobertura, ni una sustitución adecuada del ingreso y se acentuaron los mecanismos regresivos de redistribución de recur-



sos. Las preguntas inmediatas que se derivan y constituyen los ejes de análisis del presente artículo son: ¿Qué ha originado la desigualdad y la exclusión previsional? Si tiene por contexto y condicionante la desigualdad en la que se ha desarrollado la sociedad mexicana, ¿es posible que la concepción, diseño y evolución que ha tenido desde su institucionalización, la determine? ¿Cuál es el modelo previsional que podría conducir a superarla?

El tema que estamos abordando resulta de gran interés en el caso de México, toda vez que el nuevo sistema previsional no ha cumplido con las expectativas generadas, ya otros países de la región han comenzado a revertir la privatización de sus sistemas previsionales o han realizado ajustes y modificaciones a lo reformado, por lo tanto, es importante que México cuente con un diagnóstico y una propuesta adecuada, incluyente e igualitaria.

Al introducir la perspectiva de la desigualdad y de la exclusión en la previsión social, se construyó, para su abordaje, una propuesta metodológica que incluye: a) los aspectos más relevantes de la construcción institucional; b) las características y funcionamiento del mercado de trabajo y los salarios, tomando en cuenta sexo y edad; y c) las características y contenidos de la política pública.

El objetivo principal es que, a partir de los hallazgos sobre los orígenes, características y tendencias de la desigualdad previsional, sea posible construir un modelo que conduzca a superar la desigualdad y exclusión. Incluyendo, su viabilidad y factibilidad en un perfil de envejecimiento demográfico, como el que ya se anticipa en el país.

Este artículo desarrolla los siguientes apartados: una reflexión sobre la desigualdad económica y social contemporánea para situar a continuación, los elementos fundamentales que han constituido a los sistemas de previsión social. Después, se revisan los antecedentes del marco legal y normativo de la previsión social en México, para pasar al análisis de la cobertura de los sistemas previsionales contributivos. Posteriormente se destacan las consecuencias de las reformas a los sistemas previsionales. Se incluye también el análisis de los programas de transferencias monetarias no contributivas y asistenciales vigentes. Mediante el análisis de la desigualdad en las pensiones y a partir de prospectivas y de la construcción de 18 escenarios, se proponen modelos de pensión no contributiva que pudieran favorecer la inclusión y disminuir la desigualdad previsional.

## **LA DESIGUALDAD COMO PUNTO DE PARTIDA**

La desigualdad social y económica como realidad del mundo contemporáneo, ha atrapado nuevamente la atención del análisis académico, de haberse considerado un proceso inevitable que acompaña al

crecimiento económico (Cortes, 2012; Kuznets, 1965; Prebisch, 1987) ha pasado a situarse desde diversas corrientes del pensamiento económico y de perspectivas de teoría económica, como un obstáculo al crecimiento y al desarrollo (CEPAL, 2010; CEPAL, 2014; CEPAL, 2016; Piketty, 2014). Las causas de la desigualdad tienen una relación directa con la forma en cómo se construyó la riqueza; ya sea a través de intenso y disciplinado trabajo, ahorro e inversiones adecuadas, patrimonios heredados o por prácticas de despojos y expropiaciones que dieron lugar a una incesante acumulación que ha modificado el espacio económico. Lo que más interesa destacar en esta reflexión es el modelo de distribución, que recientemente y a nivel mundial, muestra una excesiva concentración de la riqueza. Oxfam documenta que 82% del crecimiento de la riqueza mundial del último año ha ido a parar a manos del 1% más rico, mientras que a la mitad más pobre de la población mundial no le ha llegado nada de ese crecimiento, lo que demuestra que los actuales niveles de desigualdad extrema superan con mucho lo que podría justificarse por el talento, el esfuerzo y el riesgo de innovar. La mayor parte de la desigualdad extrema es debida a herencias, monopolios, o relaciones de nepotismo o de connivencia con los Gobiernos (OXFAM, 2018:12).

En un sistema de mercado como el capitalista, hay evidencia que demuestra que cuando el mercado es el único que asigna a partir de un sistema de precios, como preponderantemente lo ha venido haciendo en las últimas cuatro décadas, la concentración se polariza, y lo que más llama la atención recientemente, es que se observa en un contexto de lento crecimiento de la economía mundial. Ello ha llevado a analizar la influencia que los sistemas de dominación (Brachet-Márquez, 2012; Ozlack, 1981) tienen para generar o limitar los niveles de desigualdad. Es decir, la desigualdad tiene que ver con las necesidades de acumulación, pero también con las características del Estado y la construcción del poder, expresado en las acciones de los gobiernos, de las élites, de los grupos de interés o de presión, entre otros. Es decir, de la legitimación propia del régimen.

La desigualdad económica en México, observada a partir del índice de Gini, disminuyó en el periodo de 1950 a 1984 (Cortes, 2012), tendencia que se invirtió a partir del actual modelo de economía abierta, con alto crecimiento de la desigualdad en el periodo 1984 -1989 (Cortes, 2012); en un contexto de apertura comercial y financiera, fortalecimiento de la propiedad privada, ajuste y reforma fiscal y cambios en las funciones del Estado. La evidencia social acentuada con la puesta en marcha de este modelo de crecimiento fue el aumento de la pobreza, identificada con carencia de ingresos, pero también de un mínimo de bienestar y de oportunidades. Los estudios se enfocaron en su su-

peración a partir del diseño de nuevas políticas sociales, en las que se dio prioridad a la focalización en lugar de la universalización y a las transferencias fiscales, en lugar de incentivar la seguridad social contributiva. La continúa información sobre la alta concentración del ingreso a nivel mundial y su contraparte, la mayor desigualdad, hizo voltear la mirada a esta evidencia. Demostró que la pobreza seguirá siendo preponderante mientras no se atienda la desigualdad en su expresión económica, social y política.

Brachet (2012), señala que la desigualdad es vista a la vez como principio organizador central de la vida social y como fuente permanente de conflicto y de cambio en la sociedad.

En este contexto, es posible identificar desigualdad en el acceso y en los beneficios de la seguridad social mexicana y en particular en los sistemas previsionales, al constatar la falta de universalidad, de suficiencia y de sostenibilidad con beneficios muy desiguales, se va confirmando que la desigualdad se va acentuado con la instrumentación de la capitalización individual de administración privada, porque está directamente ligada a la estabilidad del empleo, protegido con seguridad social y con un nivel salarial adecuado que permita el ahorro individual, sujeto a la rentabilidad de las inversiones y al costo de la administración de las cuentas individuales y de los seguros individuales. Pasemos entonces a identificar lo que hemos considerado las causas principales de esta desigualdad.

### **PREVISIÓN SOCIAL: JUBILACIONES Y PENSIONES**

Un punto de partida en el análisis de la previsión social es recordar que se deriva de la iniciativa de enfrentar los riesgos que los trabajadores padecen a lo largo de su vida laboral (enfermedad, discapacidad, invalidez, vejez, muerte) mediante la atención a su salud y el mantenimiento de un recurso monetario. Para ello, dos elementos destacan: la forma de financiarlas y la de construir los beneficios. Para su financiamiento, se conciben dos momentos en el ciclo de vida de las personas, uno referente al periodo de su vida activa como trabajador en la que cotiza mediante aportaciones y ahorro y que por esta última acción se denomina de acumulación y el otro periodo, identificado con el retiro, periodo de vida pasiva para el trabajador y momento en que las pensiones se convierten en única posibilidad de ingresos.

Los modelos previsionales que retoman el diseño instrumentado a partir de 1883 por Bismarck<sup>1</sup> en Alemania, se orientan por

---

1 En el periodo de 1883 a 1889 y resultado de la iniciativa del Canciller Otto von Bismarck se instrumenta la ley contra enfermedades, (1883), la ley de seguro contra accidentes (1884) y el seguro contra invalidez y vejez (1889) para mayores de

otorgar beneficios previsionales a los trabajadores asalariados, estableciendo financiamiento obligatorio de corresponsabilidad entre el empleador, el trabajador y el Estado y, se denominan de carácter contributivo. Posteriormente, la propuesta de Seguridad Social que resulta del Informe Beveridge (1942), propone un régimen integrado y general de seguridad social que garantice la seguridad de la cuna a la sepultura, que no se limitara a los trabajadores, sino que en algunos aspectos se haría extensiva a toda la población, mediante financiamiento fiscal, así como por los seguros voluntarios complementarios.

Es así como podemos señalar que el financiamiento de las pensiones puede ser: exclusivamente fiscal, como en la denominada pensión no contributiva o de transferencias condicionadas, lo que sería una modalidad de reparto; puede ser un financiamiento de corresponsabilidad de carácter contributivo, o puede ser de responsabilidad exclusiva del individuo.

En cuanto a los beneficios, las jubilaciones y pensiones pueden ser de beneficio definido que se asocian erróneamente con el esquema de reparto simple, puede haber beneficio definido con otras modalidades de financiamiento. Éste se calcula a partir de una tasa de reemplazo fija para todo individuo que cumpla con los requisitos establecidos por la Ley respectiva. La tasa de reemplazo se refiere al monto de la pensión como porcentaje del ingreso previo a la jubilación. Si el financiamiento de las pensiones es mediante capitalización individual de administración privada, la pensión se derivará de cumplir los requisitos de tiempo de trabajo y edad, del monto ahorrado, más la rentabilidad obtenida, menos las comisiones cobradas, del costo del seguro de sobrevivencia y de haber tomado en cuenta la esperanza de vida a la edad del retiro o jubilación. Aquí las diferencias de género, acentúan la inequidad para las mujeres.

México eligió la perspectiva laborista basada en el modelo Bismarck y las pensiones públicas que se crearon en la primera mitad del siglo veinte, se diseñaron obligatorias, contributivas, fondeadas parcialmente, con beneficio definido y solidaridad intergeneracional, pero por diversas razones económicas y políticas, los fondos de reserva o no se constituyeron o se agotaron rápidamente dando paso al reparto simple. Por esta razón, la cobertura y la estructura financiera dependen del nivel de crecimiento económico, la diná-

---

70 años. Los seguros impulsados por Bismarck se establecen mediante principios de obligatoriedad, con financiamiento a partir de la cotización de empleadores y trabajadores y con la regulación del Estado. De ahí se deriva su denominación de modelos bismarckianos

mica de los mercados laborales y de la capacidad de la economía para generar trabajo asalariado formal. Aspecto que limita la cobertura al excluir al resto de los trabajadores (campesinos, independientes, no asalariados, etc.) y a quienes se encuentran fuera del mercado laboral.

Bajo este modelo previsional, las decisiones sobre los sistemas de pensiones tendrían que haber sido sensibles a los cambios demográficos, económicos y del mercado laboral. En cambio, las reformas (cuando las hubo) relajaron las condiciones de acceso a las prestaciones, mantuvieron constante la prima de contribución e incluso disminuyeron la edad de retiro y las cotizaciones necesarias para obtener una pensión (Santos, 2006).

Acorde con el modelo neoliberal instrumentado a partir de los años ochenta en México, la capitalización plena e individual de administración privada se visualizó como única opción de reforma previsional. Lo que se destacó fue el equilibrio actuarial que se deriva de una relación directa entre aportaciones, edad y tiempo de trabajo. Lo que no se consideró es que al ser individualizadas y administradas privadamente los riesgos para el trabajador aumentan; al de enfermedad, incapacidad, desempleo, informalidad y bajos salarios se suma el riesgo financiero, las altas comisiones, las malas decisiones y los manejos especulativos.

El sistema de beneficio definido se acerca al objetivo de la seguridad social al ofrecer certeza de lo que se obtendrá, aunque las pensiones sean bajas y el riesgo lo asume el Estado. En el de capitalización plena, individual y administración privada, no se sabe de antemano la tasa de reemplazo lo que supone mayor incertidumbre que además sólo es asumida por el trabajador.

La disputa conceptual y de política pública, que el país enfrenta está en la construcción de un sistema universal de pensiones: la propuesta gubernamental desde la reforma del IMSS de 1995, es mediante la capitalización individual de administración privada y con la perspectiva de ayudar sólo a mitigar la pobreza en la vejez, reducir los pasivos del Estado por concepto de pensiones, y fomentar el desarrollo del mercado financiero y de capitales (Ferranti *et al.*, 2002) o incluirlos en el paraguas de la seguridad social pública con responsabilidad Estatal y colectiva que podría resultar en una mejor distribución de la riqueza y que es la perspectiva que estamos proponiendo.

## **ANTECEDENTES DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LA PREVISIÓN SOCIAL**

Los primeros antecedentes de la previsión social en México se ubican a inicios del siglo XX, cuando se expiden leyes de accidentes de traba-

jo en el Estado de México (1904), Nuevo León (1907) y de pensiones y jubilaciones en Yucatán (1915). (Ham, 2003)

Posteriormente, como resultado del movimiento de la Revolución mexicana, el 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma fundamental a partir de la cual la legislación mexicana ha desarrollado sus instituciones. En este marco destaca el artículo 123, su fracción XXIX y las diversas reformas instrumentadas; desde definir a la seguridad social con carácter potestativa que podía ser organizada por los diversos gobiernos estatales (DOF, 1917), hasta el reconocimiento de la tutela estatal de la Ley del Seguro Social que comprendería seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos, reconociendo sólo a los trabajadores asalariados subordinados (DOF, 1929) hasta incluir apoyo para vivienda y guardería como parte de la seguridad social y reconocer a campesinos, no asalariados, otros sectores sociales y sus familiares, sujetos de derecho a la seguridad social (DOF, 1974). Mientras tanto, en 1925 se estableció la Ley de Pensiones Civiles para los trabajadores del sector público e irá avanzando la institucionalización de la regulación laboral. Aparece la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en 1927 y La Ley Federal del Trabajo se emite en 1931, aproximándose a la construcción de la previsión social empezando por formular disposiciones frente al cese involuntario e indemnización por enfermedades y accidentes laborales. Es así como se van construyendo a nivel nacional tres Institutos de Seguro Social: el Instituto Mexicanos del Seguro Social (IMSS) en 1943; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, que sustituye a la Ley de Pensiones Civiles y que origina una reforma más al artículo 123, fracción XXXI al establecer la aplicación de las leyes del trabajo para los del Apartado A, trabajadores de ramas industriales, servicios, empresas y los del apartado B, entre poderes de la Unión y sus trabajadores; y, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) en 1961, cuyos antecedentes datan de 1924 cuando se crea Ley de Pensiones del Ejército y de las Fuerzas Armadas.

A estos tres Institutos de Seguro Social Nacional se suman regímenes de pensiones específicos para trabajadores de entidades y dependencias de la administración pública federal que tienen contratos de trabajo colectivos con beneficios particulares en seguridad social y que dan lugar a la diversidad, heterogeneidad y desigualdad que presenta la seguridad social mexicana. La construcción del Estado mexicano contemporáneo se apoyó en la incorporación de

grupos de trabajadores que participaron primero defendiendo las aspiraciones de la Revolución Mexicana y posteriormente fueron incluidos para legitimar al sistema político, lo que dio por resultado la participación activa de un sindicalismo corporativo que acompañó al régimen de finales de los años veinte a los años ochenta.

Así se van incorporando regímenes de pensiones específicos para los empleados federales, estatales y municipales (1925), las fuerzas armadas (1924), los maestros de educación pública (1928), trabajadores del petróleo (1935), de ferrocarriles (1936), de la electricidad (1941), del sector privado (1943), rurales permanentes (1954), rurales estacionales y urbanos temporales (1960), trabajadores azucareros (1963), del henequén y el tabaco (1971), del servicio doméstico, independientes y pequeños empleadores (sólo como régimen voluntario) (1973), del café y la palma (1974) (Soto, 1992: 217). De esta diversidad, los regímenes específicos para trabajadores de entidades y dependencias de la administración pública federal son los que otorgan más beneficios, ampliando las brechas de inequidad.

Estos regímenes son definidos en unos casos por la Ley Orgánica de Entidades Públicas y en otros por los contratos colectivos de trabajo o de reglamentos internos. El carácter laborista de la Seguridad Social y la construcción institucional, así como la diferenciación que se establece entre trabajadores a partir de su sector laboral, dará como resultado una seguridad social que, en su mejor momento, antes de las reformas estructurales cubrió como máximo porcentaje al 60% de la población mexicana, pero en cuanto a pensiones y jubilaciones, sólo alcanzó al 35% de la Población Económicamente Activa (PEA).

Entre las debilidades que mostró el modelo solidario y de beneficios definido que prevalecía antes de las reformas estructurales, señalamos las siguientes; el aumento de beneficios sin que se modificaran las tasas de aportación; la permisibilidad gubernamental con los empresarios para mantener trabajadores fuera de la seguridad social; la falta de previsión acerca de las consecuencias de la movilidad y heterogeneidad laboral que caracteriza al mercado de trabajo y que es consecuencia del modelo económico, aspecto que se acentúa en situaciones de crisis y de transformaciones estructurales; la falta de análisis adecuado acerca del proceso de envejecimiento demográfico, se sobredimensionó el envejecimiento poblacional en un periodo de claro bono demográfico, lo que se observaba principalmente era el envejecimiento de los trabajadores asegurados no de la población en general, de ahí las diversas propuestas no escuchadas acerca de sólo realizar reformas paramétricas que fortalecieran al sistema de seguridad social contributivo.

El rasgo más distintivo de las reformas a Ley del Seguro Social vigente desde 1997 y la Ley del ISSSTE de 2007 fue la reforma estructural a los sistemas de pensiones, que reafirmaba su carácter laboral y contributivo. Sustituyeron el sistema de reparto, solidario, de beneficios definidos, por uno de cuenta individual y administración privada. Al mismo tiempo, se incorporan cambios paramétricos que modifican los requisitos para tener derecho a los seguros sociales, como aumento en el tiempo de aportación que se transforma en aumento en la edad de retiro y mayor tiempo de trabajo.

### **LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES CONTRIBUTIVOS**

Una de las características fundamentales del sistema de protección en la vejez de México es la estratificación por condición laboral y la fragmentación en múltiples sistemas de pensiones donde conviven esquemas públicos y privados con capitalización colectiva e individual, sin que hasta la fecha sea posible la comparación entre sistemas o a lo largo del tiempo con series históricas. A pesar de que México ha tenido importantes avances en la transparencia y el acceso a la información, no existen datos precisos sobre el número de sistemas de pensiones, la identidad de los beneficiarios, el importe de los beneficios y las condiciones de adquisición. Los datos más confiables proporcionados por una institución derivan del informe de la cuenta pública de 2013 donde la Auditoría Superior de la Federación contabilizó más de cien sistemas de pensiones. Por otra parte, la consultora Valuaciones Actuariales del Norte que ha participado en múltiples reformas en estados y municipios asegura que al registrar los sistemas paraestatales, estatales, municipales, de universidades e instituciones se pueden encontrar más de mil sistemas (Aguirre, 2012).<sup>2</sup> Aunque no es posible determinar de forma precisa el número de personas que reciben jubilaciones o pensiones por vejez, las encuestas y registros administrativos coinciden en arrojar una cobertura cercana al 30% de la P65+. Las encuestas en hogares nos permiten estimar la cobertura a partir de la condición contributiva y no contributiva, pero la información sobre el importe suele resultar subestimado con relación a los registros institucionales. Con estos últimos, es posible tener mayor precisión en el importe y cobertura, sin embargo, no todas las instituciones publican sus registros administrativos y quienes lo hacen no siempre ofrecen información suficiente. (Ver gráfica 1 en página siguiente).

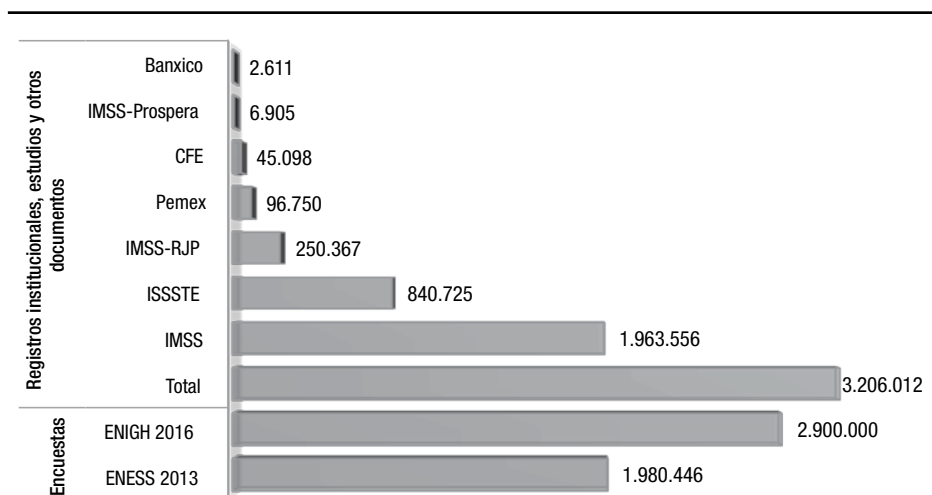
---

2 Solo el ISSSTE y Banxico publican de manera regular registros de las pensiones que pagan a sus trabajadores, aunque la información que publican es limitada y no permite la integración de un análisis a nivel nacional.



**Gráfica 1**

Número de personas con jubilaciones o pensiones por vejez o cesantía en edad avanzada por fuente de información. México



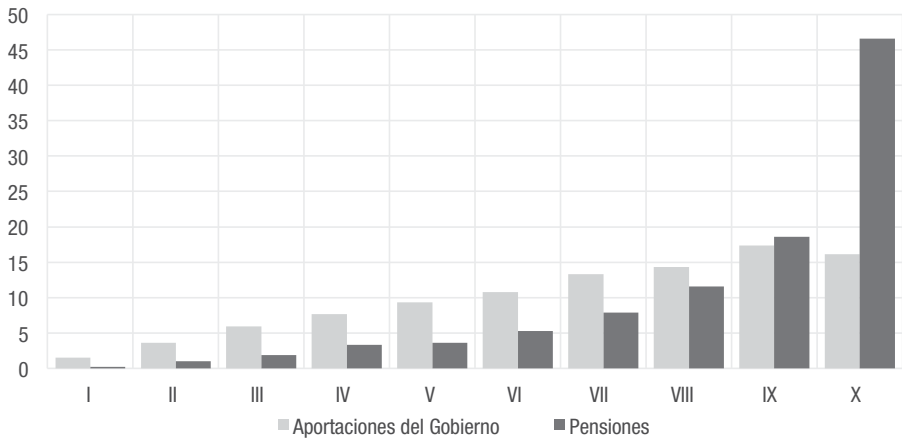
Fuente: elaboración propia con base en registros institucionales para varios años: ENES (2013), ENIGH (2016), IMSS (2016), ISSSTE (2017), IMSS-RJP (2016), PEMEX (2015), CFE (2015), IMSS-prospera (2016), Banxico (2017).

Los sistemas de pensiones de los servidores públicos; empresas públicas, instituciones, universidades, estados y municipios son los más excluyentes porque solo cubren a los trabajadores de cada institución en particular, son de carácter vitalicio, de beneficio definido, en algunos casos se complementan con la pensión que otorga el IMSS o el ISSSTE. En cambio, el régimen general del seguro social a cargo del IMSS cuenta con el sistema de protección en la vejez más grande de México. El IMSS ampara a los trabajadores de las empresas del sector privado, pero limita la cobertura previsional a los trabajadores que durante la mayor parte de su carrera laboral lograron permanecer en el sector formal y excluye a las personas que alternan su vida productiva entre la formalidad, la informalidad, el desempleo y la inactividad. Mientras el número de pensionados del IMSS e ISSSTE ha crecido a una tasa anual promedio de 3.2%, la P65+ lo ha hecho a un ritmo de 5.8%

Cuando se estima que solo 3 de cada 10 personas mayores tienen pensión contributiva lo más lógico es pensar que el problema se encuentra en los escasos recursos, sin embargo, los datos oficiales delatan otra realidad, no se trata de un problema de escases, sino de la

distribución regresiva del gasto pensionario. El Gobierno Federal gasta cada vez más recursos en el pago de pensiones sin que la cobertura previsional aumente de manera proporcional, tan solo en los últimos 17 años el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se ha triplicado al pasar de 1.03% en el año 2000 a 3.23% en 2016. De acuerdo con las estimaciones elaboradas por la Secretaría de Hacienda (2018), el gasto del Gobierno Federal en pensiones es altamente regresivo, 71.9% de las aportaciones para el retiro se concentran en los deciles VI al X y estos mismos grupos concentran 90% del gasto para cubrir el déficit pensionario (ver gráfica 2).

**Gráfica 2**  
Estimación de la distribución del gasto público en pensiones en México, 2016



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2016 calculados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La elevada concentración del gasto en pensiones es resultado de la cobertura de los seguros sociales focalizada en el sector formal donde también se encuentran los trabajadores que pertenecen a los deciles de mayores ingresos. Con los recursos para el pago de pensiones que el Gobierno Federal erogó en 2016 habría sido posible financiar un programa universal de pensiones con importes de \$6,000 pesos mensuales para 8.5 millones de personas mayores. En términos relativos significa que habría sido posible otorgar un importe 20% mayor que la pensión media del IMSS–asegurador y 10 veces mayor que la pensión asistencial que otorga la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

a 5.5 millones de mexicanos. Aunque el reparto simple de dinero no puede ser equiparado con un sistema de pensiones en cuya arquitectura se encuentran complejas consideraciones demográficas, económicas y financieras, el cociente entre los recursos gastados y la población objetivo ilustra de manera clara la dimensión de la desigualdad previsional en México.

### **LAS CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

La adopción de la capitalización individual para los regímenes generales del seguro social a partir de la instrumentación de reformas estructurales en 1995 (IMSS) y 2007 (ISSSTE) se fundamenta en la dinámica competitiva del mercado y la cobertura de los riesgos a partir de la responsabilidad individual. Además de las reformas a los principales seguros sociales, se ha buscado la integración de los sistemas de las entidades federativas, las universidades y las instituciones de la administración pública que enfrentan problemas de capitalización y sostenibilidad. La dinámica de integración consiste en cerrar los esquemas de beneficios definidos y transitar hacia la capitalización individual con administración privada. En 2014 se reformó el sistema de pensiones de CFE y en 2015 el de Pemex, en ambos casos el Gobierno Federal asumió el costo de las pensiones en curso de pago y los compromisos que derivan de la conservación de derechos con cargo a las finanzas públicas.<sup>3</sup>

El impulso que el gobierno mexicano ha dado a los sistemas de capitalización individual ha tenido un doble propósito, por un lado, se asume que la capitalización individual resolverá la presión de la carga pensionaria que los sistemas públicos generan sobre las finanzas públicas y segundo, se considera que al delegar la administración de los recursos al sector privado se dinamizará el ahorro interno y el crecimiento económico. Como la generación de trabajadores que cotizan a las AFORE se encuentra en edades productivas y aun no pueden disponer de los recursos acumulados, el valor del ahorro alcanzó 17% del PIB en 2017. Bajo este panorama, las administradoras y los organismos reguladores han sostenido que los recursos depositados en las cuentas individuales forman parte de un círculo virtuoso entre el aho-

---

3 En la deuda pensionaria que actualmente el Estado tiene y que representa 31% del PIB (Aguirre, 2012), se incluyen a 11 extintas empresas estatales, entre ellas Luz y Fuerza del Centro (LFC) y Ferrocarriles Nacionales; los órganos autónomos federales, Banco de México (Banxico), Suprema Corte de Justicia y Consejo de la Judicatura Federal. A empresas estatales como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Banca de Desarrollo (Banobras, Bancomext, Nacional Financiera y Bansefi). A las universidades públicas, 32 organismos estatales y un conjunto de contratos colectivos de trabajo específicos.

rro, la inversión y el crecimiento, pero soslayan que la transición entre sistemas de pensiones representa un elevado costo para las finanzas públicas, tan solo en 2017 el costo fiscal por la transición del sistema público del IMSS al sistema de cuenta individuales representó 1.52% del PIB y se espera que alcance 3% en 2035.

Resulta especialmente preocupante que el contexto en el que opera la capitalización individual lo que más destaca es la disminución del empleo formal y la expansión de formas de trabajo no asalariado, por cuenta propia o independiente que no cuentan con el amparo de la seguridad social contributiva. Los registros institucionales y las estimaciones a partir de encuestas laborales coinciden en que 6 de cada 10 trabajadores se encuentran en condiciones de informalidad. Por otra parte, la imposibilidad de mantener constante la tasa de cotización no solo se explica por la presencia del trabajo informal, también se vincula con la elevada rotación observada en el mercado laboral. Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo revelan que solo 64% de los adultos (30-64 años) pueden mantenerse como trabajadores formales en un periodo de cinco trimestres.<sup>4</sup> Estos datos coinciden con el último informe sobre la situación del Sistema de Ahorro para el Retiro (2017) que reporta 60 millones de cuentas administradas por las AFORE, pero solo 50.8% se encuentran activas,<sup>5</sup> esto significa que, 49.2% no han recibido al menos una aportación durante los últimos tres años. La capitalización de las cuentas individuales también se ve frenada por el deterioro de los ingresos laborales –principalmente por la caída del poder adquisitivo del salario mínimo–, el efecto negativo de las comisiones sobre la acumulación y la evolución de la rentabilidad observada en las inversiones.

#### **PROGRAMAS DE PRESTACIONES MONETARIAS NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES**

A pesar del fuerte impulso que se ha dado a los sistemas de capitalización individual en los últimos 20 años, la cobertura previsional no aumentó como se esperaba tras reformar el sistema público del IMSS. En México las instituciones encargadas de regular la seguridad social no consideran la posibilidad de reformas alternativas, en cambio, los pronunciamientos señalan la necesidad de instrumentar modificaciones que contribuyan a profundizar la capitalización individual.

---

4 Con información de la ENOE. La muestra corresponde a las personas que iniciaron y se mantuvieron como trabajadores formales entre el primer trimestre de 2016 y el primer trimestre de 2017.

5 El porcentaje de cuentas activas se refiere solo a los trabajadores que cotizan al IMSS

La mayor apuesta de las instituciones por incrementar la cobertura ha sido la promoción de políticas sociales con una clara orientación asistencial. Desde el año 2001 la Ciudad de México fue pionera en instrumentar un programa de transferencias monetarias para personas de 70 años y más con el objetivo de cubrir las necesidades de alimentación. La cobertura en su primer año fue cercana al 70% de la población objetivo, el importe que se otorgaba era la mitad de un salario mínimo y contaba con un sistema financiero sostenible basado en impuestos a la tenencia de los automóviles. Actualmente el programa sigue vigente, aunque ha sufrido algunas modificaciones como la disminución de la edad para recibir el beneficio o el financiamiento que ahora se cubre enteramente con los recursos presupuestales que la ciudad recibe cada año.

En 2006 el Gobierno Federal puso en marcha un programa de transferencias monetarias para las personas mayores en condiciones de pobreza afiliadas al programa “Oportunidades”. En 2007, a través de la SEDESOL se creó el programa “70 y más” focalizado en la población rural de localidades menores a 30 mil habitantes. Más tarde el programa extendió su cobertura a todas las personas mayores que no contaran con ingresos por pensiones o jubilaciones y en 2012 la cobertura alcanzó 57% de la P70+.

De manera paralela los gobiernos de las entidades federativas instrumentaron sus propios programas sociales de transferencias monetarias, generalmente sobre la base de criterios de elegibilidad vinculados con la condición de pobreza. Así, entre 2001 y 2012 las 32 entidades del país tenían o habían tenido al menos un programa estatal de transferencias monetarias o en especie para personas mayores. A partir del inventario de programas sociales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se han podido localizar seis programas de transferencias monetarias que actualmente siguen operando.<sup>6</sup> Llama la atención que la edad para acceder a los beneficios es distinta, y existe disparidad en el importe mensual de las transferencias que van de \$400 (USD 22) a \$1200 (USD 67).

El gran problema con estos programas asistenciales es que carecen de sustentabilidad financiera porque el número de personas beneficiadas se determina de acuerdo con el presupuesto que anualmente

---

6 Además de los seis programas que se encuentran en el inventario de CONEVAL, existen programas que ofrecen transferencias en especie a las personas mayores como el programa de atención a los adultos mayores del Estado de México. También se han podido localizar programas de transferencias monetarias que operan en otras entidades como Chihuahua, pero debido a la poca transparencia de la información presupuestaria y de la población objetivo no se han incluido.

se asigna a los programas, dando lugar a que algunos hayan desaparecido o el número de beneficiarios haya disminuido considerablemente como en el caso de *Pensión Guerrero* cuyo presupuesto asignado de acuerdo con las reglas de operación vigentes (2017) señala que los recursos aprobados se han reducido cuatro veces al pasar de 240 millones de pesos en 2006 a 60 millones en 2017.

En el año 2013 el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social puso en marcha el programa Pensión para Adultos Mayores (PAM), en sustitución del programa “70 y más”. El PAM ofrece \$580 mensuales a cualquier persona de 65+ que no cuente con una pensión contributiva superior a \$1,092 mensuales, la cobertura a finales de 2017 fue de 5.1 millones de personas, 58.6% de la población en senectud estimada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) a mediados del mismo año.

Aunque los programas de transferencias monetarias pueden ofrecer un avance significativo en la cobertura, la expansión está sujeta de los recursos presupuestales, especialmente en los estados que dependen casi por completo de las participaciones presupuestales de la federación. Además, los ingresos que brindan son insuficientes para adquirir los bienes de consumo básicos, las transferencias más generosas sólo cubren la mitad de un salario mínimo, pero la cobertura está limitada a la población de cada entidad y en la mayoría de los casos es necesario demostrar necesidad. El PAM cuenta con la mayor cobertura, pero el importe de los beneficios constituye menos de la tercera parte de un salario mínimo mensual y al tratarse de un programa social de tipo asistencial que carece de un sistema financiero propio, sus beneficios no se establecen como derechos y colocan a las personas mayores en una situación de incertidumbre y vulnerabilidad frente a la coyuntura económica y política. Podemos destacar los recortes al gasto público derivados de la caída internacional del precio del petróleo en 2014 que disminuyeron 7% el presupuesto asignado al programa en 2015. La consecuencia inmediata fue un retroceso en la cobertura y en el importe de las pensiones, el cual ha disminuido en términos reales desde que el programa inició en 2013.

### **DESIGUALDAD EN LAS PENSIONES**

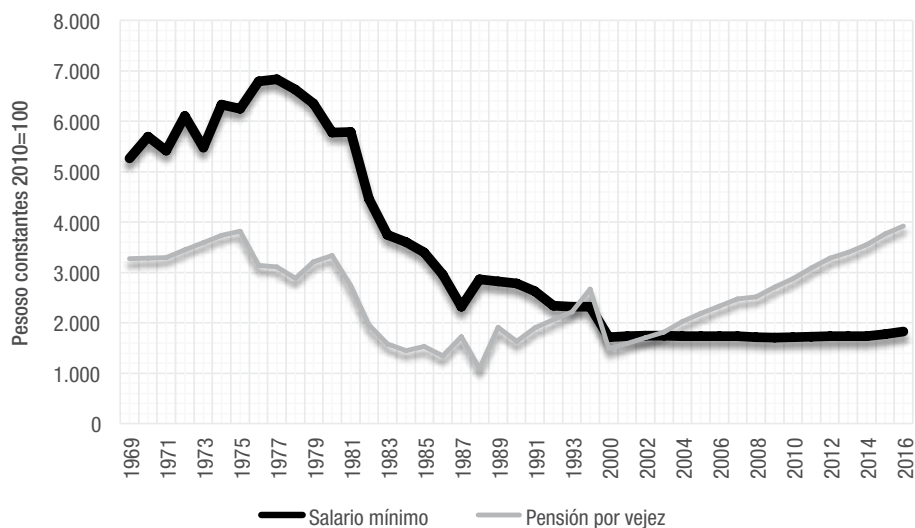
La desigualdad en los sistemas previsionales no se refiere a la simple diferencia en el importe monetario de las prestaciones. Para los trabajadores vinculados con el sector público las prestaciones no dependen únicamente del esfuerzo personal, sino de las concesiones que se obtienen a partir de los arreglos políticos. Para cada grupo el Estado ha creado sistemas previsionales únicos y cerrados, con reglamentos

y condiciones de acceso flexibles y con prestaciones que en conjunto resultan muy superiores a las que se obtienen en el sistema contributivo general del IMSS –asegurador o del ISSSTE – asegurador. En este sentido, como lo señala Atkinson (2016) la desigualdad de resultados se vuelve más relevante, porque la estructura de los sistemas de pensiones revela la existencia de una distribución profundamente desigual de los recursos previsionales.

A pesar de los mecanismos compensatorios (pensión mínima, actualización de las pensiones, etc.), las pensiones que ofrece el IMSS–asegurador siempre han sido bajas en relación con la capacidad para garantizar el poder adquisitivo de los trabajadores. En la gráfica 3 podemos observar que el importe de las pensiones por vejez se ha mantenido por debajo del valor del salario mínimo y, solo a partir de los decretos presidenciales firmados a finales de los años ochenta que indexaron el monto de las pensiones con el salario mínimo se logró una recuperación significativa, aunque insuficiente si consideramos que en términos reales el importe actual equivale al valor de las pensiones que se pagaban hace 41 años.

**Gráfica 3**

Importe del salario mínimo y las pensiones en curso de pago por vejez en el IMSS.  
México, 1969-2016 (2Q 2010=100)



Fuente: elaboración propia con base en memoria estadística del IMSS y el IPC publicado por INEGI.

En los sistemas diseñados para los grupos vinculados con el sector público podemos encontrar algunos factores comunes; las prestaciones se otorgan por tiempos de trabajo y no por edad; en todos los casos los trabajadores tienen la posibilidad de retirarse con el 100% del salario sin límite de edad (generalmente se retiran a los 55 años o antes). En todos los sistemas se aporta poco con relación al sueldo/salario percibido y las prestaciones no guardan relación con las aportaciones. El caso más notable es el de los jubilados de PEMEX y CFE que reciben pensiones cercanas a los 20 mil pesos (USD 1100) y hasta antes de la reforma de 2015, los trabajadores no tenían la obligación de aportar recursos para financiar sus pensiones. Otro ejemplo muy ilustrativo son las jubilaciones que otorga el propio IMSS en su carácter de patrón y que derivan del contrato colectivo que mantiene con su personal médico y administrativo. Los datos más recientes de la institución (2016) muestran que, con 55 años cumplidos en promedio los médicos recién jubilados reciben una pensión equivalente a 111% del último salario de un trabajador activo en su misma categoría, una enfermera general recibe 127% y un auxiliar de oficinas 136%. Los trabajadores del IMSS solo necesitan 10 años de trabajo para obtener 50% del último salario y 28 años para recibir 100% sin límite de edad. En contraste, el importe de las pensiones que reciben los trabajadores adscritos al IMSS-asegurador equivale a 40% del salario de los últimos cinco años y se otorga bajo la condición de tener 65 años cumplidos y haber cotizado al menos 10 años. Para los trabajadores que cotizan al sistema de cuenta individuales se calcula que el importe de la pensión representará 26% del salario base de cotización después de haber cotizado al menos 25 años (OCDE, 2015).

## **ESCENARIOS Y PROPUESTAS POSIBLES PARA UNA REFORMA PREVISIONAL**

### **ANTECEDENTES DE REFORMAS**

Hemos documentado para el caso de México, una previsión social de cobertura limitada, heterogénea, que muestra una franca crisis de la seguridad social contributiva, que se deriva de un alto porcentaje de ocupaciones informales, 57.2% de la población ocupada en 2017 y de intensa movilidad laboral que puede ser explicada por la falta de integración y dinamismo del mercado interno. Estos aspectos se acompañan de bajos salarios y del predominio en la narrativa de los sistemas de pensiones, que son regímenes caros cuya única salida es profundizar la capitalización individual de administración privada, incrementar la tasa de aportación y el ahorro individual,



aumentar la edad para obtener una pensión de retiro y de vejez y hacer consciencia de que es una responsabilidad individual. Nosotros consideramos que el Estado debe asumir su responsabilidad en el otorgamiento de este derecho, que es necesario discutir y proponer soluciones para que la desigualdad que muestran los diversos regímenes de pensiones que tiene el país, se supere y que, ante la desestructuración del mercado de trabajo, de los bajos salarios, del proceso de envejecimiento y de los cambios por venir de la revolución tecnológica, se fortalezca a la seguridad social contributiva mediante la incorporación de todos los que se encuentran en ocupación informal; además, los trabajadores que ganen hasta 5 salarios mínimos, mantenerlos en un esquema de beneficio definido con capitalización parcial colectiva, responsabilidad y administración pública, transparente y estatal; también se debe considerar la construcción de una pensión universal robusta y dejar a la capitalización individual de administración privada como opción de ahorro voluntario y complementario.

La construcción de una nueva propuesta de modelo previsional debe considerar el doble principio de inclusión e igualdad. Así, como garantizar los principios de la seguridad social, entre ellos: cobertura universal, trato uniforme, solidaridad social, equidad de género, suficiencia de las prestaciones, eficiencia y gastos administrativos razonables, participación social en el diseño y la gestión, rol del Estado y supervisión y sostenibilidad financiera-actuarial (Ortiz, 2015).

Mirando la experiencia reciente de países de América Latina y el Caribe, producto de grandes protestas y continuos debates, se está presentando un nuevo ciclo de revisiones a los sistemas previsionales, que están derivando en reformas estructurales. Desde inicios de la década de los años 2000 y hasta diciembre de 2008, Argentina experimentó una serie de reformas que se reflejaron en el traslado progresivo de los trabajadores del régimen de capitalización individual a un sistema público de reparto. Además, se implementaron una serie de medidas dirigidas a las personas mayores, como una disminución de las restricciones para acceder a los sistemas previsionales no contributivos; una moratoria previsional, que otorgaba a las personas la posibilidad de pensionarse, siempre y cuando “pagaran” las contribuciones mínimas que marcaba la Ley; y un programa de retiro anticipado, que otorgaba la posibilidad de jubilarse con una prestación reducida a quienes no se encontraban a más de cinco años de la edad que marcaba la Ley para la jubilación y que cumplían con los años mínimos de aporte (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010).

También, en 2008 Chile re-reforma su sistema previsional, el mecanismo de capitalización y administración privada se mantuvo, pero se agregaron algunas medidas dirigidas a incentivar la competencia, reducir los costos administrativos e invertir en instrumentos más flexibles. A ello se agregó la creación de pensiones solidarias (la pensión básica solidaria de vejez e invalidez y el aporte previsional solidario) y el mejoramiento de la equidad de género (Mesa-Lago, 2013). En 2017, se envió al Congreso un nuevo proyecto de ley de reforma encaminado a adoptar un modelo más integral, aunque es autolimitado al “consolidar el mecanismo de mercado para gestionar el aporte del trabajador, y restringir los aportes estatales para el financiamiento del sistema” (Uthoff, 2017:01).

En diciembre de 2010 el Estado Plurinacional de Bolivia, reformó su sistema previsional, trasladando la administración de las AFP a la Gestora Pública de Seguridad Social, aunque el esquema de capitalización individual se mantuvo. El nuevo Sistema Integral de Pensiones incorporó un régimen semi-contributivo y uno no contributivo (renta digna) (Escóbar, 2014). Recientemente, en septiembre de 2017, El Salvador aprobó una reforma previsional que agregó al sistema de capitalización individual, un fondo de ahorro colectivo denominado Cuenta de Garantía Solidaria, también administrado por la AFP y que tiene como objetivo apoyar al gobierno en el pago de obligaciones previsionales (CEPAL, 2018).

Para el caso de México, existe consenso sobre la necesidad de reformar los sistemas previsionales, la diferencia está en el modelo que se propone. El gobierno actual y el sistema financiero buscan universalizar la capitalización individual de administración privada, sin detenerse al análisis de su diagnóstico, riegos y límites. De lado de una parte de la academia y del legislativo, así como de los trabajadores organizados, insisten en derogar al modelo actual. Hasta el momento no se observa una propuesta sólida que mantenga el derecho laboral transitando hacia el derecho humano o que resuelva cómo salir de la perspectiva laborista a la ciudadana o exponga cómo es posible integrarlas. Mientras tanto, consideramos que nuestro aporte en este momento es mostrar las posibilidades que existen para impulsar una pensión no contributiva, considerando varios escenarios y mostrando el beneficio social y el costo social y financiero que conlleva.

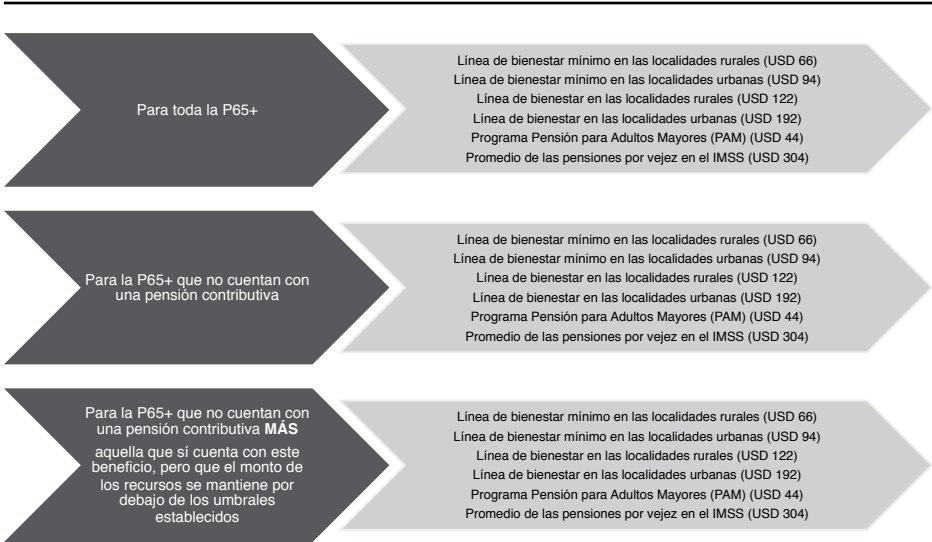
Así, se propone la implementación de una pensión ciudadana no contributiva mínima y financiada públicamente, normada en una Ley que garantice los derechos de las personas mayores en materia previsional, en aras de ser inclusiva, sobre todo de los grupos más desfavorecidos y otorgar dignidad a las personas mayores.

Existe evidencia del efecto positivo de este mecanismo sobre la seguridad económica y la reducción de la pobreza, en consecuencia, sobre la calidad de vida de las personas mayores (Huenchuan y Guzman, 2007).

### ESCENARIOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PREVISIONAL

Enseguida se propone la construcción de 18 escenarios que incluyen a la población potencialmente beneficiaria, y el monto del beneficio asignado (ver figura 1). A partir de utilizar como indicadores las líneas de bienestar mínimo y regular en localidades rurales y urbanas, el monto de la pensión actual para personas mayores y el promedio de las pensiones de vejez que otorga el IMSS, se busca conocer las consecuencias del diseño, posibles montos a otorgar y el costo fiscal que representaría una pensión ciudadana para los mayores de 65 años. Aquí también entran los siguientes escenarios: de carácter universal; para los que no perciben pensión; y para los que no perciben o perciben una debajo de la línea de bienestar.

**Figura 1**  
Escenarios para la implementación de una pensión ciudadana no contributiva



Fuente: elaboración propia.

Para cada uno de los 18 escenarios se obtuvo el beneficio individual anual, el costo anual para las finanzas públicas y el porcentaje que éste representa en relación con el Producto Interno Bruto (PIB). En el cuadro 4 se enlistan distintos escenarios de pensión no contributiva. Primero, se considera que toda la p65+ recibe una pensión no contributiva. En términos de volumen de población en edades avanzadas, en el año 2014 las personas de 65 años y más sumaron nueve millones (4.1 millones de hombres y 4.9 millones de mujeres), cifra que representó 7.6% de la población total.

A fin de incrementar el nivel de protección y de reducir la pobreza en las edades avanzadas, se proponen los escenarios (i) y (ii), que garantizan la cobertura de la canasta alimentaria. Así, si se tomase la línea de bienestar mínimo en las localidades urbanas, la p65+ recibiría aproximadamente tres dólares diarios y el costo del programa representaría 0.8% del PIB. Por otro lado, si se considerara una pensión que cubriera las canastas alimentaria y no alimentaria, los costos aumentarían y representarían 1.6% del PIB.

Un escenario muy optimista para la p65+ es el que se describe en (vi), donde la pensión no contributiva es similar al promedio de ingresos que reciben los pensionados por vejez en el IMSS, como se observa se registra un incremento significativo de los costos, al incrementarse a 2.5% del PIB.

Un segundo ejercicio considera una pensión base para la p65+ que no cuentan con una pensión contributiva. Aproximadamente siete de cada diez personas mayores de 65 años no cuenta con la cobertura que otorgan los sistemas previsionales, al desagregar por sexo son seis de cada diez hombres y ocho de cada diez mujeres. Bajo estas condiciones la población potencialmente beneficiada serían 6.4 millones de personas. En relación con los montos otorgados, éstos se mantienen como en el primer ejercicio. Por lo tanto, al reducirse la población beneficiaria los costos también disminuyen, en el escenario (xi) representan 0.3% del PIB y en (xii) 1.8% del PIB.

En un tercer ejercicio se reconocen las desigualdades entre la población pensionada. Por lo tanto, como potenciales beneficiarios se considera a la p65+ que no cuenta con una pensión contributiva y aquella que sí cuenta con este beneficio, pero que el monto de los recursos se mantiene por debajo de los umbrales establecidos. Bajo esta propuesta se garantiza un nivel de protección previsional mínimo para la población en edades avanzadas. En el escenario (xiii) el costo se mantiene en 0.4%, ya que el número de personas con pensión contributiva por debajo de los USD 66 es reducido. Sin embargo, en el escenario (xviii) el costo se incrementa hasta 2.3%, dado que un número importante de pensionados reciben montos menores a los USD 304.

**Cuadro 4**

Escenarios para la implementación de una pensión ciudadana no contributiva

Escenario	Hombres	Mujeres	Total	Umbral	Monto individual mensual	Monto individual anual	Costo anual (millones de dólares)	% PIB
<i>p65+</i>								
i	4.1	4.9	9.1	LBM rural	66	788	7,141	0.5
ii	4.1	4.9	9.1	LBM urbana	94	1,123	10,175	0.8
iii	4.1	4.9	9.1	LB rural	122	1,468	13,303	1.0
iv	4.1	4.9	9.1	LB urbana	192	2,308	20,914	1.6
v	4.1	4.9	9.1	PAM	44	523	4,741	0.4
vi	4.1	4.9	9.1	IMSS*	304	3,642	33,006	2.5
<i>p65+ sin pensión</i>								
vii	2.5	4.0	6.5	LBM rural	66	788	5,111	0.4
viii	2.5	4.0	6.5	LBM urbana	94	1,123	7,282	0.6
ix	2.5	4.0	6.5	LB rural	122	1,468	9,521	0.7
x	2.5	4.0	6.5	LB urbana	192	2,308	14,967	1.1
xi	2.5	4.0	6.5	PAM	44	523	3,393	0.3
xii	2.5	4.0	6.5	IMSS*	304	3,642	23,621	1.8
<i>p65+ sin pensión o con pensión por debajo de los umbrales establecidos</i>								
xiii	2.5	4.0	6.5	LBM rural	66	788	5,133	0.4
xiv	2.6	4.0	6.6	LBM urbana	94	1,123	7,417	0.6
xv	2.6	4.1	6.7	LB rural	122	1,468	9,866	0.8
xvi	3.3	4.5	7.8	LB urbana	192	2,308	18,006	1.4
xvii	2.5	4.0	6.5	PAM	44	523	3,401	0.3
xviii	3.6	4.7	8.2	IMSS*	304	3,642	29,947	2.3

Fuente: elaboración propia. Las cifras de población se obtienen del MCS-ENIGH, 2014.

Nota: \*corresponde al promedio de la pensión por vejez en el IMSS.

**PROSPECTIVAS: LA NECESIDAD DE CONSIDERAR EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO**

A partir de las Proyecciones de Población 2010-2050 que elabora CONAPO se estima que en los próximos treinta años la p65+ casi se triplicará en términos absolutos al pasar de 9.1 a 24.3 millones de personas. El incremento en términos relativos será constante durante las próximas dos décadas hasta que las personas mayores representen 16.0% de la población total a mediados del siglo XXI. Por lo tanto, la

propuesta de reforma de los sistemas previsionales requiere considerar el envejecimiento demográfico. La prospectiva se elaboró para 4 años: 2020, 2030, 2040, y 2050 a partir de:

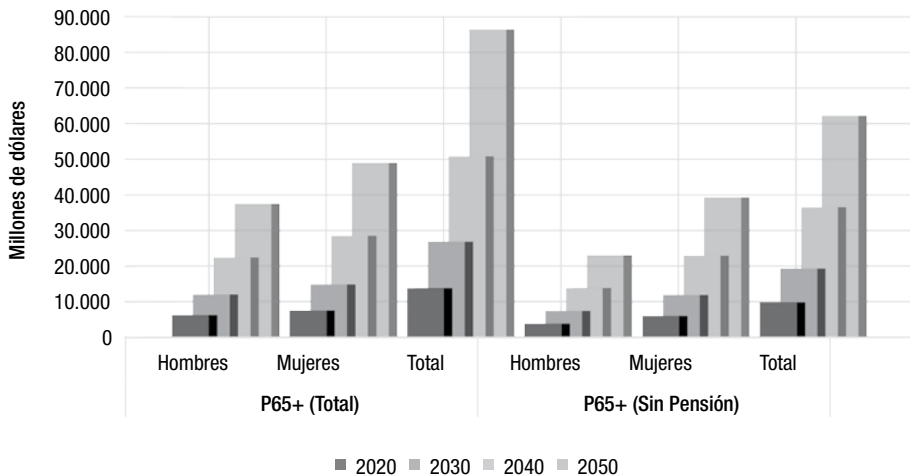
Identificar el volumen y distribución de la población por edades y sexo en los cuatro años de estudios, con especial énfasis en la p65+.

Identificar a la p65+ que no contará con una pensión contributiva en las próximas décadas de estudio. Aquí, se considera la estructura de la población con pensión contributiva en el año 2014 y se asume que la estructura se mantiene en las siguientes décadas. Así, los cambios en el volumen de población envejecida y sin pensión se explican por el proceso de envejecimiento demográfico.

Estimar el costo de implementación de una pensión ciudadana no contributiva en los años de estudio. Se asume que la pensión se ajustará a una tasa inflacionaria promedio anual de 3.16% (cifra que corresponde a la inflación registrada en el año 2014). También, se obtuvo el beneficio individual anual, el costo anual para las finanzas públicas y el porcentaje que éste representa, tomando como referencia el PIB.

**Gráfica 4**

Costo de una pensión no contributiva. México, 2020, 2030, 2040 y 2050 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este artículo se ha presentado una descripción de los sistemas previsionales en México, colocando particular atención a los elementos de exclusión y desigualdad, con el objetivo central de proponer un modelo previsional integral, que permita superar la desigualdad y exclusión, en un contexto de envejecimiento demográfico.

La pregunta de investigación que lo sostiene y que se plantea al inicio demuestra que, la desigualdad en la seguridad social mexicana tiene por contexto la desigualdad en la que se ha desarrollado la sociedad mexicana, pero se explica sobre todo por la concepción, diseño y evolución que ha tenido la institucionalización de los sistemas previsionales.

Como parte de los principales hallazgos, se pudo constatar que desde sus orígenes y a nivel Constitucional, la seguridad social se fundamentó en un modelo laborista diseñado para proteger exclusivamente a los trabajadores asalariados urbanos y a los empleados públicos, excluyendo otras formas de trabajo. Además, diferenciaron a los trabajadores de acuerdo con la división sectorial de ubicación laboral, pareciera que se identificó a los obreros afiliados al IMSS como trabajadores de inferior condición, en relación con los empleados federales y más con los funcionarios públicos y también se crearon distancias entre los regímenes especiales acordados mediante contratos colectivos o disposiciones de la administración pública federal de lo señalado en las Leyes del IMSS y del ISSSTE.

En este contexto de desigualdad y con bajos salarios y alta movilidad laboral, la capitalización individual de administración privada ha tenido graves afectaciones en la densidad de cotización de estos trabajadores, en su nivel de ahorro y, por lo tanto, en las posibilidades que tengan de obtener una pensión de retiro o de jubilación. Las reformas han cancelado las jubilaciones, más acordes a la seguridad previsional y se han concentrado solo en otorgar pensiones de retiro y de vejez y a falta de éstas, se han pronunciado, casi como único recurso, por las pensiones asistenciales, transferencias fiscales de muy bajo monto que no resuelven las malas condiciones de vida ni la necesaria construcción de posibilidades de ingresos para la vejez.

No ha resultado en mayor cobertura, provocó mayor crecimiento en la deuda pensionaria al haber realizado una reforma estructural, dejando las pensiones en curso de pago y las que se deriven de derechos adquiridos a cargo de las finanzas públicas, las que llegarán a representar más del 3.5% del PIB y cuyo mayor monto se registrará en el año 2046. Mientras tanto, con el actual sistema de capitalización individual, un trabajador que ingrese a la población ocupada a los 25 años, si quiere alcanzar una pensión deberá trabajar más de 40 años y

tener una densidad del 60%. Si ingresa a los 35 años su densidad debe ser del 80% Actualmente la densidad promedio que registra el sistema es de 43%. (Castañón y Ferreira; 2017, 22) además, su tasa de reemplazo representará menos de un tercio del salario base de cotización que hoy perciben.

Es por esto que consideramos que urge la construcción de un sistema previsional asentado en una perspectiva de derechos para todo ciudadano, construido desde una base de equidad, con componentes redistributivos encaminados a compensar y revertir las desigualdades prevalecientes que aseguren la protección económica de la población en las edades avanzadas.

Una opción que se ha planteado para compensar los vacíos en los sistemas previsionales, son las prestaciones básicas ciudadanas. La propuesta de modelo previsional aquí presentado mediante la elaboración de 18 escenarios, consideró la instrumentación de una pensión ciudadana no contributiva, en aras de garantizar la protección de grupos de población altamente vulnerables en las edades avanzadas. Se pudo demostrar que el costo varía del 0.4 al 2.5% del PIB y que su instrumentación dependerá de la expresión de un sistema de dominación preocupado por enfrentar las desigualdades a partir de la redistribución del gasto público, de la construcción de un modelo de bienestar que tome en cuenta la transición demográfica y que con perspectiva de género se oriente por resolver las necesidades básicas de toda la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, F. F. M. 2012 *Pensiones ¿y con qué?* (México: Fineo).
- Atkinson, B. A. 2016 *Desigualdad ¿qué podemos hacer?* (México: FCE).
- Beveridge W. H. 2009 (1942) *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge* (México: Editorial Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social).
- Brachet-Márquez V. 2012 “Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad” en *Estudios Sociológicos*, Vol. 30, número extraordinario, pp. 111-156 (México: El Colegio de México).
- Castañón Ibarra, V. y Ferreira Blandó, O. 2017 *Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México* (México: CONSAR).
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL 2010 *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago de Chile: CEPAL).



- CEPAL 2014 *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2016 2030 *La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2018 *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile, CEPAL).
- Cortés, F. 2012 “Desigualdad económica en México: enfoques conceptuales y tendencias empíricas” en *Estudios Sociológicos*, Vol. 30, número extraordinario (México, El Colegio de México). pp. 157-189
- Diario Oficial de la Federación DOF 1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1917.
- DOF 1929 *Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de septiembre.
- DOF 1974 *Ley por la cual se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 31 de diciembre de 1974.
- Escobar, S. 2014 “Desafíos de la seguridad social en Bolivia: De la privatización a un nuevo sistema público, solidario y universal”, en Escóbar, S. y Gamboa, R. *La jubilación a la deriva. Diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo* (La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario).
- Ferranti et. al 2002 “La reforma de las pensiones en América Latina” en *Finanzas & Desarrollo* (Washington, D.C., International Monetary Fund, septiembre, pp. 39 – 43.
- Fondo Monetario Internacional 2015 *Perspectivas de la Economía Mundial* (Washington, DC) abril, 72 pp
- Ham, R. 2003 *El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica* (México: El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa).
- Huenchuan, S. y Guzmán, J. M. 2007 “Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas” en *Notas de Población* N° 83, pp. 99-125.
- IMSS 2016 “Anexo E. Elementos principales y estadísticas relevantes del Régimen de Jubilaciones y Pensiones” en *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del*

- Seguro Social 2016-2017* (pp. 43–65). IMSS. Obtenido de: [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)
- Kuznets, S. 1965 “Economic Growth and Income Inequality” en *Economic Growth and Structure: Selected Essays* (Nueva York: s/d).
- Mesa-Lago, C. 2013 “La re-reforma de pensiones en Chile” en *Revista Trabajo*, N°10, pp. 55-76.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) 2015 *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones* (México: OCDE-CONSAR).
- Ortiz, I, 2015 “Reformas de los sistemas de pensiones: visión de la OIT a partir de la experiencia internacional” en *Seminario de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones* (Santiago de Chile).
- Oszlak, O. (ed.) 1981 *Ensayos sobre la formación histórica del Estado en América Latina* (San José: EDUCA).
- OXFAM 2018 *Premiar el trabajo, no la riqueza. Informe de OXFAM Internacional*, (Oxford: Cowley).
- Piketty, T. 2014 *El Capital en el Siglo XXI* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Prebisch, R. 1987 “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo” en *Comercio Exterior*, vol. 37, N° 5, mayo.
- Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero 2017 “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa Pensión Guerrero para el ejercicio fiscal 2017” en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, XCVIII (4044), pp 42–73.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) 2016 *Informe sobre Desarrollo Humano* (México: PNUD).
- Rofman, R. , Fajnzylber, E. y Herrera, G. 2010 “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile” en *Revista CEPAL* N° 101, pp. 85-109.
- Santos Basso, O. 2006 “50 años de seguridad social, un pasado para reflexionar y un futuro para construir” en *Revista CIESS*, pp 65-76
- SAR 2017 Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. Obtenido de: [www.gob.mx](http://www.gob.mx)
- SHCP 2018 *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados*

- para el año de 2016* (Ciudad de México). Obtenido de: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- Soto Pérez, C. J. 1992 “El Sistema Mexicano de Pensiones” en *Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Uthoff, A. 2017 *Solidaridad en el financiamiento de las pensiones en Chile* (Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert en Chile).

#### **BASES DE DATOS CONSULTADAS**

- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (2013). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2016). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- Índice Nacional de Precios. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- Inventario nacional CONEVAL de programas y acciones de desarrollo Social (2013). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)
- Líneas de bienestar y canasta alimentaria (2014). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)
- Memoria estadística 2016. Instituto Mexicano del Seguro Social. Disponible en: [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)
- Módulo de Condiciones Socioeconómicas, anexo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2014). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- Padrón de beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores de SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- Padrón de pensionados. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Disponible en: [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx)
- Pensiones que paga el Banco de México. Banco de México. Disponible en: [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)
- Presupuesto de Egresos de la Federación (2017). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Proyecciones de Población Nacional y Entidades Federativas (2015). Consejo Nacional de Población. Disponible en: [www.gob.mx/conapo](http://www.gob.mx/conapo)

Salario diario asociado a asegurados trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: CFE. Lockton México. Diciembre de 2016. Disponible en: [www.gob.mx](http://www.gob.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Pemex. Lockton México. Julio de 2016. Disponible en: [www.gob.mx](http://www.gob.mx)